
Artículos

Nuevos instrumentos de captación de plusvalías: Experiencias en el corredor noroeste del Área Metropolitana Rosario



New instruments for capital gains capture: Experiences in the northwest corridor of the Rosario Metropolitan Area

 **Cintia Ariana Barenboim**

Sede de doble dependencia Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Universidad Nacional de Rosario (CURDIUR-CONICET/UNR), Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana (CAEAU/UAI), Rosario, Argentina, Argentina
arq.barenboim@gmail.com

Revista Arquitectura +

vol. 9, núm. 18, p. 55 - 72, 2024

Universidad Nacional de Ingeniería, Nicaragua

ISSN-E: 2518-2943

Periodicidad: Semestral

rvarqui.mas@farq.uni.edu.ni

Recepción: 14 septiembre 2024

Aprobación: 01 noviembre 2024

DOI: <https://doi.org/10.5377/arquitectura.v9i18.19023>

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/529/5295210005/>

Resumen: Las ciudades latinoamericanas han atravesado una rápida urbanización, caracterizada por inversiones privadas que avanzan sobre terrenos rurales y regulaciones permisivas, incrementando la valoración del suelo. En el corredor noroeste del área metropolitana de Rosario, Argentina, se ha registrado un crecimiento excesivo y disperso debido al auge económico, particularmente del sector agropecuario y volcado en la industria de la construcción, a principios del siglo XXI. Allí se ofrecieron grandes parcelas con valor paisajístico para nuevas tipologías residenciales. Sin embargo, surge la necesidad de que los municipios financien las inversiones públicas requeridas. La investigación tiene como objetivo analizar los instrumentos de captación de plusvalías del corredor. La metodología se basa en el análisis de contenido de documentos escritos (trabajos de investigación, datos censales, noticias y normativas) y gráficos (imágenes satelitales) para la confección de plano de expansión urbana, sumado a entrevistas semi-estructuradas. Los resultados muestran que se ha triplicado tanto en población y superficie construida. Además, desde 2019, se han implementado mecanismos para captar plusvalías, identificando el monto y destino de los fondos en Funes y Roldán, generado un debate sobre si deberían destinarse en obras públicas o en gastos generales. En suma, la ejecución del instrumento fortalece las finanzas municipales y promueve un desarrollo urbano equitativo, pero requiere una gestión integral y transparente que asegure el acceso a las infraestructuras y equipamientos básicos.

Palabras clave: Funes-y-Roldán, crecimiento-territorial, normativa-local, obra-pública, plusvalías-urbanas.

Abstract: Latin American cities have undergone rapid urbanization, characterized by private investments that advanced on rural land and permissive regulations, increasing the valuation of the land. In the northwest corridor of the metropolitan area Rosario, Argentina, excessive and dispersed growth has been recorded due to the economic boom, particularly in the agricultural sector and focused on the construction industry at the beginning of the 21st century.

There, large plots with landscape value were offered for new residential typologies. However, the need arises for municipalities to finance the required public investments. The research aims to analyze the value capture mechanisms in the corridor. The methodology is based on content analysis of written documents (research papers, census data, news and regulations) and graphics (satellite images) for the preparation of urban expansion plan, added to semi-structured interviews. The results show that both population and built-up areas have tripled. Additionally, since 2019, mechanisms to capture value have been implemented, identifying the amount and destination of funds in Funes and Roldán, sparking a debate over whether they should be allocated to public works or general expenses. In summary, the implementation of the instrument strengthens municipal finances and promotes equitable urban development, but requires an integrated and transparent management to ensure access to infrastructure and facilities.

Keywords: Funes-and-Roldán, territorial-growth, local-regulations, public-works, urban-capital-gains.

INTRODUCCIÓN

El papel del Estado como agente en el mercado de suelo es crucial debido a su capacidad para intervenir y regular de manera efectiva. Comprender detalladamente sus capacidades y estrategias es esencial para aclarar las dinámicas del mercado inmobiliario y abordar adecuadamente las políticas urbanas. La influencia estatal no solo modula la oferta y la demanda de terrenos, sino que también condiciona las prácticas de desarrollo y planificación urbana, impactando de manera significativa en la equidad y sostenibilidad del crecimiento urbano.

La intervención del Estado en el mercado de tierras urbanas y en la formación de precios se manifiesta a través de diversos mecanismos, con resultados variados. Jaramillo (2010) identifica cuatro vías principales de influencia: la fiscal, mediante impuestos y tasas, incluyendo la captación de plusvalías; la regulación urbana, que ajusta normas sobre usos de suelo y densidades constructivas; el suministro de infraestructuras y equipamientos; y el papel del Estado como agente inmobiliario, en calidad de propietario de tierras y/o productor de espacio construido.

En particular, la vía fiscal, que implica la imposición de gravámenes sobre el suelo, juega un rol significativo en la modulación de precios y en la financiación del desarrollo urbano. Esta forma parte de un conjunto de mecanismos diseñados para controlar y gestionar el crecimiento urbano, según una política local específica. La captación de plusvalías es una herramienta fiscal emergente que ha ganado relevancia para solucionar los problemas de planificación urbana en América Latina.

Esta es entendida como los beneficios generados por el Estado –a través de la construcción de obras públicas, modificación de las normas de subdivisión, uso, ocupación y construcción del suelo urbano, venta de tierras fiscales o incorporación de las mismas a las áreas urbanas – y capturados por el mismo para ser devueltos a la comunidad. (Clichevsky, 2001, p.47).

La importancia de captarlas, como sostiene Harvey (2013), radica en que es una herramienta esencial para redistribuir el valor generado por la urbanización así poder financiar infraestructuras y equipamientos que beneficien a toda la comunidad. Smolka (2013) destaca que, más allá de las preocupaciones distributivas, la captación de plusvalías tiene efectos sobre la especulación de la tierra –y por ende sobre la eficiencia de los mercados del suelo– y como una atractiva posibilidad para financiar el crecimiento explosivo de las áreas urbanas con bajos ingresos.

El presente artículo explora la viabilidad de diseñar políticas de atracción de plusvalías en ciudades pequeñas que son parte de áreas metropolitanas en Latinoamérica. El objetivo es analizar los nuevos instrumentos de captación de plusvalías implementados en las localidades de Funes y Roldán, ubicadas en el corredor noreste del Área Metropolitana Rosario, de gran crecimiento económico e inmobiliario de Argentina. Aunque la experiencia es aún incipiente, tiene un valor significativo para ampliar los beneficios de la urbanización y mejorar la calidad de vida de la población, pudiendo ser replicada en otras localidades del país. La intención es poder contribuir a generar conocimiento para que sea utilizado en el ámbito académico, gubernamental y empresarial.

La estructura del mismo se divide en cinco partes. En un primer momento se describen la teoría general y posibles hipótesis del problema a presentar, identificando los instrumentos de promoción y de compensación, incluyendo la captación de plusvalías. Luego se expone el proceso de urbanización en el corredor noroeste, destacando los cambios desde el boom inmobiliario de principios de siglo. Seguidamente, se analiza en dos apartados el contenido de cada instrumento de plusvalías que comienzan a aplicarse a partir del año 2019. Por último, se exponen las controversias y el debate asociados con la reciente implementación de estos mecanismos.

METODOLOGÍA

El artículo forma parte de dos proyectos de investigación. Por un lado, el denominado "Ocupación de suelo, nuevos desarrollos urbanos y valorización inmobiliaria en el corredor Funes y Roldán en el Área Metropolitana Rosario", radicado en la Sede de doble dependencia CURDIUR-CONICET/UNR. Por el otro, el titulado: Inversiones inmobiliarias y expansión urbana en el corredor Funes – Roldán del Área Metropolitana Rosario", radicado en el CAEAU/UAI.

La metodología empleada incluye un abordaje analítico, a partir del análisis del contenido de documentos tanto sea escritos como gráficos, esenciales para el desarrollo de la investigación.

Los documentos escritos utilizados se dividen en dos categorías. En primer lugar, se consideran fuentes no oficiales, como trabajos de investigación y publicaciones científicas de autores como Clichevsky (2001), Morales Schechinger (2005), Harvey (2013), Smolka (2013) que aportan al marco conceptual, así como autores locales que han estudiado la temática como Feld (2021) y artículos periodísticos que enriquecen el debate local sobre la implementación de la herramienta de captación de plusvalías. En segundo lugar, se incluyen fuentes oficiales con datos estadísticos del Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares de 2001, 2010 y 2022 del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), para determinar la población de las localidades. Asimismo, se analizan normativas relevantes aprobadas por el Concejo Municipal de Funes (2019, 2021) referida a la Ordenanza N° 1213 de contribución de mejoras y aprovechamiento urbanístico y su actualización mediante la Ordenanza N° 1398 y el Concejo Municipal de Roldán (2020) con la Ordenanza N° 1097 del Plan Estratégico Urbano Territorial de la ciudad de Roldán, específicamente en el ítem 12.5 sobre contribución por valorización de suelo. Estas regulaciones permiten identificar cuándo se aplica la captación de plusvalías, el monto aproximado y el destino de los fondos.

Los documentos gráficos incluyen imágenes satelitales de Google Earth correspondientes a los años 2001, 2010 y 2022, con el objetivo de cuantificar la expansión de la planta urbana en el corredor noroeste a través de la elaboración de un plano, ver Figura 2.

Por último, se complementa la información con entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso, permitiendo obtener una visión más profunda y cualitativa sobre la implementación de los instrumentos de captación de plusvalías y su impacto en el desarrollo local.

DESARROLLO

INSTRUMENTOS DE RECAUDACIÓN Y CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS

Las teorías de captación de plusvalías se basan en la idea en que el incremento en el valor del suelo no es generado únicamente por la inversión privada, sino también por acciones colectivas y públicas, como la construcción de obras públicas, modificación de las normas de subdivisión, uso, ocupación y construcción del suelo urbano, venta de tierras fiscales o incorporación a áreas urbanas. El objetivo de estos instrumentos es que una parte de ese incremento en el valor del suelo (plusvalía) sea captada por el Estado para reinvertirlo en obras, infraestructuras y equipamientos públicos que beneficien a la comunidad (Clichevsky, 2001; Harvey, 2013; Smolka 2013). Las posibles hipótesis del artículo son dos:

1. La ausencia de una gestión integral por parte del Estado podría estar generando un desarrollo urbano desordenado, con zonas que experimentan un crecimiento acelerado sin la infraestructura y equipamientos necesarios para soportarlo.

Los mecanismos de captación de plusvalías podrían no estar funcionando de manera eficiente, favoreciendo el desarrollo de áreas exclusivas mientras limitan el acceso equitativo a sectores más vulnerables, afectando la confianza pública en estos instrumentos.

El problema se manifiesta en la dificultad para equilibrar el crecimiento urbano con la equidad social, donde los mecanismos de captación de plusvalías, pueden estar contribuyendo a la segregación socioespacial si no se gestionan adecuadamente. La carencia de transparencia y planificación podría llevar a que los beneficios derivados de estos mecanismos no se distribuyan de manera equitativa, limitando el acceso a infraestructuras, servicios y equipamientos en áreas urbanas en crecimiento.

El Estado, mediante diversos instrumentos fiscales, busca intervenir en el mercado de suelo con objetivos que varían desde la recaudación de fondos para financiar infraestructuras públicas hasta estrategias más innovadoras orientadas a fomentar el desarrollo en zonas específicas o compensar a los desarrolladores por los beneficios generados por sus proyectos.

Los fines recaudatorios son un aspecto tradicional, pero el Estado también busca utilizar nuevos mecanismos para promover el desarrollo urbano equilibrado y justo, adaptando sus políticas a las necesidades y particularidades de cada situación y contexto urbano.

Instrumentos de recaudación

1. Las actividades que le son propias a la ciudad, y que en principio benefician al conjunto de una comunidad, requieren para su mantenimiento y funcionamiento recursos del Estado Municipal. Con el fin de obtenerlos, se recurre a ciertos instrumentos de gestión del suelo como ser las tasas y demás contribuciones, cambiando su monto de acuerdo a las características de cada uno de ellos. Morales Schechinger (2005) dice que para que su cobro sea una práctica sostenible en el tiempo, la sociedad debe considerarlos como algo justo o razonable. Cabe señalar que el impuesto inmobiliario no es considerado dado que es un instrumento recaudatorio del gobierno provincial y no municipal. A continuación, en la Tabla 1 se nombran los principales instrumentos de recaudación.

Tabla 1
Instrumentos de recaudación

Tasa General de Inmuebles	Tasa para Distritos Especiales	Tasa adicional a Terrenos Baldíos	Tasa por Contribución de Mejoras
Cuota o derecho que permite al contribuyente acceder a un paquete de servicios públicos (alumbrado, barrido, etc.) y al municipio financiarlo. La base de distribución es ad mensura (frente o superficie) o ad valorem (valor de inmueble).	Las tasas autorizadas a cobrar a ciertas áreas o distritos por la provisión de determinados servicios públicos específicos que requiere solamente ese sector de la ciudad.	Terrenos vacíos o con muy bajas densidades constructivas se les asigna un canon más elevado para desestimular la retención de tierras. Inclusive la tarifa puede ser creciente con el tiempo.	Permite al sector público cobrar el incremento del valor de la propiedad producto de una obra pública que repercute favorablemente. Si bien hay una plusvalía propietaria, se le fijan límites al monto a cobrar, relacionado al costo de la obra.

Nota. Elaborado por el autor, 2024.

La tasa por contribución de mejoras es un antecedente en la captación de plusvalías para la realización de obra pública. Debido a que se basa en la premisa de que los propietarios, al obtener un beneficio económico (plusvalía) como resultado de las mejoras, conviene aportar al financiamiento de las obras, promoviendo así una distribución equitativa de los beneficios obtenidos a partir de las inversiones públicas.

Instrumentos de captación de plusvalías

- a. El mercado inmobiliario en su operación espontánea produce con frecuencia resultados indeseables y, en otros casos, se ve interrumpida por rigurosos requerimientos del campo normativo. Es por ello que se recurre a mecanismos de gestión del suelo que tienen como fin estimular y compensar el funcionamiento del mercado. Asimismo, logra obtener nuevos fondos para el financiamiento del Municipio (Barenboim, 2014). Entre ellos se encuentran en la Tabla 2:

Tabla 2
Instrumentos de captación de plusvalías

Bancos de tierras	Reajuste de tierras	Venta de derechos sobre edificación	Recuperación de plusvalías
Regula las alzas de los precios del suelo, especialmente las de tipo coyuntural, mediante la oferta estatal de tierras que se hace de manera anti cíclica. Cuando se logran reducir los precios, ese mismo hecho desestimula la retención de los terrenos pues las expectativas de los especuladores son menores.	El Estado interviene para agilizar los acuerdos entre los linderos de parcelas urbanas, los cuales no siempre concuerdan con la lógica espacial de nuevos desarrollos. La fórmula más sencilla es la propiedad compartida formada por los propietarios originales en función del valor de sus terrenos iniciales, y distribuir las rentas con esa proporción.	Separa los derechos de propiedad del suelo con los derechos de edificación y permite al Sector Público cobrar el mayor valor que adquiera la tierra por construir con niveles superiores a los preestablecidos en el Código Urbano, a través del cobro de estos derechos de edificación.	El Municipio verifica mayores beneficios a los particulares involucrados como resultado de la aplicación de indicadores urbanísticos especiales (usos, alturas, factores de edificabilidad u otra modificación). Las compensaciones quedarán establecidas en los diferentes instrumentos normativos.

Nota. Elaborado por el autor, 2024.

La recuperación de plusvalías es el instrumento que se abordará ya que garantiza que los beneficios adicionales obtenidos por los particulares sean redistribuidos de manera justa a través de compensaciones normativas, asegurando un equilibrio entre el desarrollo privado y el interés público. El primer caso de implementación de plusvalías en el Área Metropolitana Rosario fue el del gran proyecto urbano de Puerto Norte, en la ciudad de Rosario (Feld, 2021).

PROCESO DE URBANIZACIÓN Y MERCADO INMOBILIARIO EN EL CORREDOR NOROESTE AMR

Rosario y su área metropolitana ocupan una posición estratégica, conectando la región agrícola pampeana con los mercados globales, alojando el principal complejo aceitero y puertos exportadores del país. A principios de siglo, la reestructuración del modelo económico y la devaluación del peso, junto con el reajuste en los precios relativos, entre otros factores, impulsaron una recuperación de las exportaciones de granos, lo que impactó considerablemente en esta región. Los elevados precios internacionales de los productos agrícolas aumentaron las ganancias del sector y se canalizaron hacia el sector de la construcción.

En términos operativos el territorio metropolitano se divide en: 1. Corredor Norte, 2. Corredor Sur y 3. Cuadrante Oeste (3.a. Corredor Noroeste, 3.b. Corredor Noreste y 3.c. Corredor Sudoeste), de acuerdo a la Figura 1 del Ente de Coordinación Metropolitana Rosario.

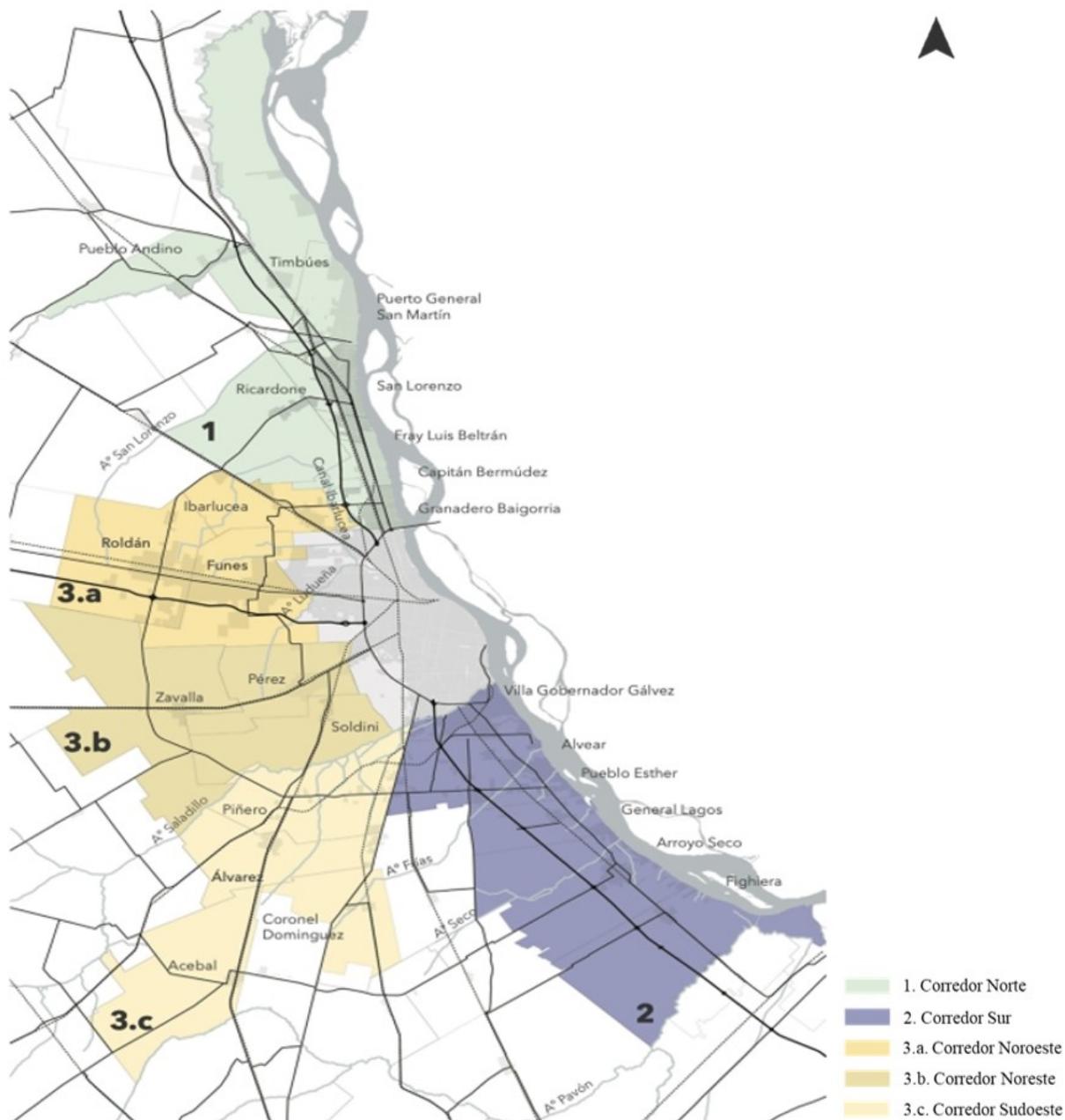


Figura 1

Sectorización Área Metropolitana Rosario

Nota. Adaptado de “El área metropolitana de Rosario: Directrices de ordenamiento territorial. Cuaderno 3” por Ente de Coordinación Metropolitana Rosario (ECOM), 2014.

El proceso de urbanización residencial se concentró en el corredor noroeste del área metropolitana, principalmente en las ciudades de Funes y Roldán. Este fue un fenómeno complejo impulsado por una combinación de crecimiento demográfico y económico, con un impacto significativo en la demanda y uso del suelo, así como en la configuración del mercado inmobiliario de la región.

Crecimiento Demográfico y Expansión Urbana

- a. Entre los años 2001 y 2022, el crecimiento poblacional en el corredor noroeste ha sido particularmente notable y similar en ambas localidades. Funes ha experimentado un incremento poblacional del 261%, mientras que Roldán ha registrado un aumento del 267%. Este aumento demográfico no solo refleja un crecimiento natural, sino también una significativa migración desde Rosario y otras áreas del noroeste argentino. La búsqueda de oportunidades laborales y la calidad de vida son factores cruciales que han atraído a nuevos residentes a estas localidades.

El crecimiento demográfico ha conducido a una expansión física paralela de las áreas urbanas. La extensión de la planta urbana en el corredor noroeste ha aumentado en promedio un 302%, lo que indica una expansión rápida y significativa. Sin embargo, el ritmo y la naturaleza de esta expansión han diferido entre Funes y Roldán. Durante la primera década del período analizado, Roldán mostró una mayor tasa de ocupación de suelo (149%) en comparación con Funes (117%). Esto puede atribuirse a un desarrollo más agresivo en términos de nuevas urbanizaciones y proyectos residenciales en Roldán. Sin embargo, en la segunda década, la tendencia se invirtió, con Funes experimentando una expansión más rápida (184%) en comparación con Roldán (158%), de acuerdo a la Figura 2.

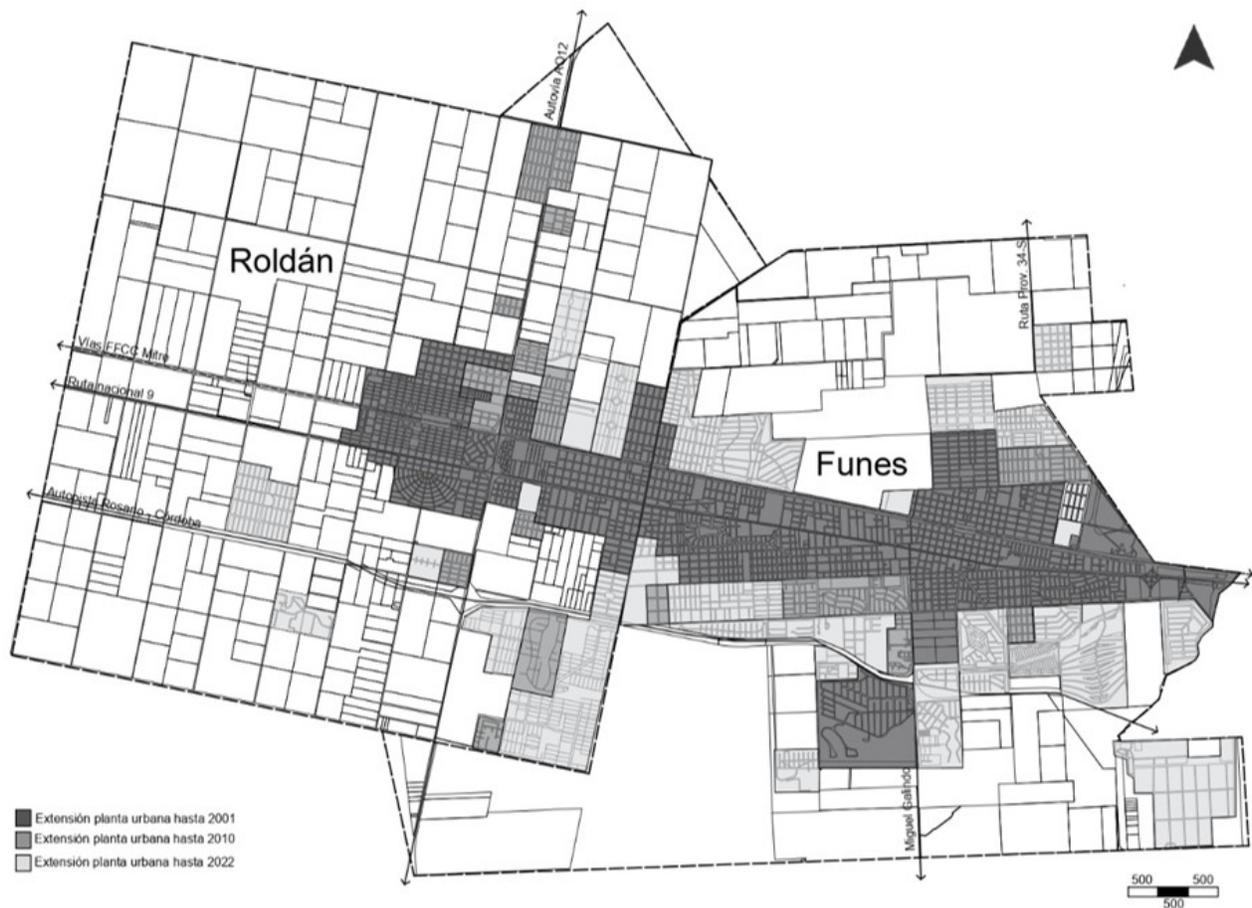


Figura 2

Expansión de la planta urbana del Corredor Funes Roldán

Nota: Elaboración del autor en base a medición de fotografías Google Earth, 2023.

Desarrollo Urbano y Mercado Inmobiliario

- a. La configuración urbana en el corredor noroeste está claramente influenciada por su localización a lo largo del eje definido por la Ruta Nacional N° 9 y las vías del ferrocarril Mitre. Este alineamiento ha creado un aglomerado urbano continuo, facilitando la conexión entre las localidades y promoviendo el desarrollo lineal a lo largo de estas infraestructuras clave. La expansión reciente ha sido más compacta en Funes, donde los nuevos desarrollos se han orientado hacia el norte de las vías y al sur de la avenida Arturo Illía - Fuerza Área. En contraste, Roldán ha experimentado una expansión más dispersa, con el desarrollo de nuevos barrios que configuran islas urbanas dentro del área rural, lo que ha generado desafíos adicionales para la provisión de servicios, infraestructuras y equipamientos.

El mercado inmobiliario ha respondido de manera dinámica a estos cambios. En Funes, la demanda de terrenos ha impulsado una mayor densificación, incluyendo nuevas tipologías como la de condominios, y una oferta diversificada de desarrollos residenciales, que incluyen tanto barrios abiertos como cerrados. Los clubes de campo y estancias también forman parte del paisaje inmobiliario de la ciudad, reflejando una gama de opciones para diferentes segmentos del mercado. Esto ha sido facilitado por la disponibilidad de terrenos junto a la flexibilidad y desactualización normativa, ya que para su ordenamiento continúa rigiendo el “Plan Regulador” de 1985 (Consejo Municipal de Funes, 1985).

Por otro lado, en Roldán, la prohibición de los barrios cerrados establecida durante la actualización del “Plan Estratégico Urbano Territorial” de 2020, ha tenido un impacto notable en el mercado inmobiliario en los últimos años. Esta política, destinada a limitar la expansión de desarrollos exclusivos y fomentar una mayor inclusión en la planificación urbana, ha llevado a una disminución en las inversiones inmobiliarias en la ciudad que actualmente se quiere revertir. La ciudad tuvo un crecimiento más difuso, configurándose algunos barrios nuevos como islas urbanas y generando gran dificultad para integrarse con el tejido urbano existente. La disminución de las inversiones también ha afectado la oferta de nuevos desarrollos y ha limitado la capacidad de Roldán para atraer nuevos residentes.

Densidad Poblacional y Políticas Habitacionales

- a. La densidad poblacional en las áreas urbanizadas ha aumentado en ambas localidades, de acuerdo con la Tabla 3. En Funes paso de 8 habitantes por hectárea en 2001 a 9,5 en 2022 y en Roldán de 12 habitantes por hectárea en 2001 a 13,5 en 2022, lo que indica una mayor intensificación del uso del suelo del corredor noroeste.

Tabla 3

Población, Superficie urbanizada y Densidad poblacional en superficie urbanizada del Corredor Funes Roldán

Territorio	Población			Superficie urbanizada (has)			Densidad pob. sup urbanizada (hab/has)		
	2001	2010	2022	2001	2010	2022	2001	2010	2022
Funes	14.665	23.520	38.274	1.871	2.186	4.022	8	11	9,5
Roldán	11.470	14.299	30.680	952	1.422	2.250	12	10	13,6
Corredor FR	26.135	37.819	68.954	2.823	3.608	6.272	9	10	11

Nota. Elaboración del autor en base datos de población de INDEC (2001,2010, 2022), 2024.

Además, los barrios populares, que representan una pequeña porción del área (dos en Roldán y uno en Funes), han sido una preocupación constante. La falta de políticas habitacionales adecuadas para su reubicación ha sido evidente, con solo tres programas implementados en Roldán para abordar la problemática. La ausencia de estrategias integrales para gestionar el crecimiento y la demanda habitacional de sectores sociales de menores recursos ha exacerbado las dificultades para proporcionar viviendas adecuadas y servicios básicos en la región.

En resumen, el proceso de urbanización en el corredor noroeste del Área Metropolitana Rosario ha sido un fenómeno complejo, con significativas implicaciones para la demanda de suelo, el mercado inmobiliario, la provisión de infraestructura, servicios y equipamientos básicos. Mientras Funes ha logrado una expansión más compacta y diversificada, Roldán enfrenta desafíos relacionados con la dispersión urbana y las restricciones en su mercado inmobiliario. La evolución de estos factores continuará moldeando el futuro de la urbanización en la región.

FUNES: ORDENANZA N° 1.213/19 DE CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS / MEJOR APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO Y SU ACTUALIZACIÓN ORDENANZA N° 1.398/21

En 2019, el Concejo Municipal de Funes aprobó la Ordenanza N° 1.213, que reformó la definición de contribución de mejoras establecida en la Ordenanza 049/93. Esta normativa actualizada redefine el concepto de contribución de mejoras como los pagos que deben efectuar al Municipio aquellos propietarios que obtengan beneficios o plusvalías en sus bienes debido a la realización de obras, servicios públicos o actuaciones administrativas. La nueva definición también incluye las obras públicas realizadas por terceros, reafirmando la obligación de los beneficiarios a contribuir financieramente.

El artículo 2 especifica que las actuaciones administrativas que generan contribuciones de mejoras comprenden: “El cambio de parámetros urbanos que permiten mayores superficies de edificación que las anteriores, cambios de uso de suelo, establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en aéreas no permitidas o de menor intensidad de uso, autorizaciones de urbanización, etc.” (Concejo Municipal de Funes, 2019, p. 2).

Estas actuaciones, además de cualquier obra pública realizada por terceros, incrementan el valor inmobiliario y, en consecuencia, la obligación de pagar la contribución por mejoras.

El cálculo para el pago de la contribución por mejoras (CM) posee tres situaciones y formulas específicas para calcular el monto de acuerdo con el Concejo Municipal de Funes (2019):

1. Cambio de Uso de Suelo: se calcula multiplicando 250 veces la Valuación Fiscal (VF) del terreno por el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) y 250 veces la VF por el Factor de Ocupación Total (FOT). Esta fórmula puede ajustarse entre una reducción de hasta 5 USD por metro cuadrado construable o un aumento del 30%.

Modificación de Zonas para Fraccionamientos (PH+): se calcula como el 40% del monto total de la obra (MO) verificado por el colegio profesional, con posibilidad de ajuste por ordenanza.

Mayores Superficies de Edificación: se calcula como el 50% del número Base (BASE) fijado por el Colegio de Arquitectos, multiplicado por el excedente de superficie construable, con posibilidad de ajuste por ordenanza.

Los fondos recaudados por esta contribución se deben destinar a una cuenta especial creada únicamente para la ejecución de obras públicas, de acuerdo con una Ordenanza específica. Sin embargo, dos años después de la sanción de la Ordenanza N° 1.213, la normativa aún no había sido reglamentada por el Departamento Ejecutivo Municipal. En respuesta a esta situación, se aprobó la Ordenanza N° 1.398, que estableció los procedimientos para la recaudación de la nueva obligación tributaria y la asignación de los fondos, con el objetivo de garantizar la operatividad, el control y la transparencia en la gestión pública.

Con la nueva normativa, los desarrolladores presentan sus proyectos a la Secretaría de Planeamiento, que realiza los cálculos correspondientes y remite los resultados al Concejo Municipal. Este órgano debe analizar los impactos urbanísticos, viales, sociales y económicos de los proyectos, verificar la exactitud de los cálculos y decidir el destino de los recursos recaudados. Según entrevista a una funcionaria legislativa, aunque los proyectos suelen incluir la obra propuesta por el Ejecutivo, aclara que el Concejo tiene la autoridad para modificar estas decisiones si lo considera necesario.

Además de la infraestructura urbana, los recursos provenientes de plusvalías se destinan a equipamientos comunitarios. Un ejemplo destacado es la casa patrimonial de la Cooperativa Telefónica Funescoop, que fue adquirida por los desarrolladores del barrio cerrado Aguadas Lake y donada al Municipio. La vivienda permitió la ampliación de las dependencias administrativas municipales, en el marco de la plusvalía que deben aportar a la ciudad. Este enfoque muestra la flexibilidad y la integración de las contribuciones por mejoras en el desarrollo urbano, asegurando que los beneficios se distribuyan equitativamente y contribuyan al desarrollo integral de la comunidad.

Por último, el aporte de los fondos extraordinarios ha tenido un impacto considerable dentro de la estructura fiscal de la ciudad. En el año 2020 el presupuesto municipal equivalía a 20.646.528 millones de dólares, de los cuales 5.601.503 dólares provinieron del ingreso por plusvalía (27,13% del presupuesto total). En el año 2021, el municipio manejó un presupuesto de 15.567.715 millones de dólares cuya plusvalía se incrementó en 6.243.493 millones de dólares (40,10% del presupuesto total), según datos obtenidos en el diario El Occidental (2022).

ORDENANZA N° 1.097/20 DEL PLAN ESTRATÉGICO URBANO TERRITORIAL DE ROLDÁN ÍTEM 12.5. CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN DE SUELO.

En la ciudad de Roldán, la regulación de las plusvalías urbanas no cuenta con una normativa específica aislada, sino que está integrada dentro del Plan Estratégico Urbano Territorial desde el año 2020. El ítem 12.5 del plan, titulado Contribución por Valorización de Suelo, establece que cuando se produce un incremento en el valor de la tierra debido a acciones públicas relacionadas con el ordenamiento territorial, la normativa urbana, o inversiones en infraestructura y equipamientos por parte del Municipio, Provincia o Nación, se genera una plusvalía inmobiliaria. Al respecto, detalla varios factores que pueden contribuir al aumento del valor de una propiedad y, por lo tanto, a la obligación de pagar una contribución por la valorización:

1. Cambio en la Clasificación del Suelo: modificación de la clasificación de las zonas, asignando a áreas anteriormente no urbanizadas la categoría de Suelo Urbano, como las Áreas de Urbanización Condicionada (A4) y Áreas de Urbanización Diferida (A5).
- Modificación del Régimen de Usos del Suelo: cambios en las regulaciones sobre el uso permitido del suelo que pueden incrementar el valor de las propiedades.

Mayor Aprovechamiento Edificio: autorización para un mayor aprovechamiento de las parcelas, que puede incluir ajustes en el factor de ocupación del suelo y/o en la edificabilidad a través de convenios urbanísticos.

Obras Públicas: realización de proyectos de infraestructura pública en el área que no se financian a través del mecanismo de Contribución por Mejoras.

Proyectos de Reurbanización: actos administrativos que faciliten proyectos de reurbanización y mayores desarrollos edilicios.

Otros Hechos Generadores de Plusvalía: cualquier otra circunstancia que pueda justificar un incremento en el valor inmobiliario, según el criterio del Municipio (Consejo Municipal de Roldán, 2020).

La contribución por valorización establecida en Roldán no puede ser inferior al 10% del incremento en el valor inmobiliario. Este porcentaje será determinado y reglamentado mediante la emisión de una Ordenanza específica, que ajustará los detalles sobre la forma de pago en cada caso.

Los recursos obtenidos de esta contribución deben ser destinados específicamente al Banco de Tierras o al Plan Programático de Suelo e Infraestructura Urbana, con un enfoque particular en el mejoramiento habitacional en áreas de interés social. Además, la captación de plusvalías en Roldán también abarca otros tipos de equipamientos, como se ejemplifica con la cesión de cuatro hectáreas de terreno para el Club Atlético Defensores de Sportsman. Esta inclusión de equipamientos y espacios comunitarios resalta la diversidad en el uso de los fondos recaudados.

La forma de cancelación de la contribución puede realizarse a través de diversos métodos. Estos incluyen el pago en efectivo, la cesión al Estado de una porción del inmueble que participe en la valorización o de otro localizado en áreas de interés urbanístico y mediante la construcción de obras de infraestructura, áreas recreativas o equipamiento urbanos. Estas opciones deben ser acordadas previamente con el municipio, asegurando que la contribución se ajuste a las necesidades y prioridades locales. La flexibilidad en el método de cancelación permite adaptarse a diferentes contextos y necesidades, fortaleciendo el impacto positivo de las contribuciones en el desarrollo urbano y la mejora de la infraestructura.

Por último, no se obtuvo información sobre el aporte de los fondos extraordinarios y tampoco su impacto dentro de la estructura fiscal de la ciudad.

DEBATE Y/O PROBLEMÁTICAS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS

Los municipios de Funes y Roldán han experimentado un notable crecimiento debido a las inversiones privadas, destacándose Funes por encima de Roldán. Este desarrollo ha puesto a prueba la capacidad de las estructuras administrativas locales, que han quedado pequeñas para manejar la expansión y el funcionamiento, requiriendo apoyo del sector privado para realizar las obras de infraestructuras, servicios y equipamientos necesarias para la comunidad.

La transición hacia la captación de plusvalías urbanas ha sido respaldada de manera general por diferentes sectores políticos, independientemente de sus inclinaciones partidarias. Existe un consenso en torno a la necesidad de que los empresarios inviertan parte de sus recursos en proyectos públicos en ambas localidades. Sin embargo, es relevante destacar que, en los núcleos históricos de las ciudades, no se aplican plusvalías, lo cual resulta en un costo menor para los emprendedores. Esto, a su vez, tiene la limitación del tamaño y la cantidad de los terrenos disponibles para nuevos proyectos, afectando potencialmente la escala y el impacto de las nuevas inversiones.

Igualmente, se puede identificar algunas pequeñas diferencias en la implementación de las normativas en las dos localidades.

En la ciudad de Funes, la oposición ha planteado críticas constructivas en un intento por mejorar la transparencia y la eficacia de la ordenanza. En particular, se ha señalado que el proyecto llega al Concejo Municipal en una forma cerrada, lo que, aunque permite su modificación, deja al Concejo sin el personal técnico especializado necesario para verificar la exactitud de los cálculos, es decir, sin un adecuado mecanismo de control. Además, se ha propuesto la formación de una comisión de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los acuerdos con los desarrolladores privados. La falta de claridad en estos procesos puede generar preocupaciones sobre la equidad y la eficiencia en la aplicación de la normativa sobre plusvalías.

Asimismo, organizaciones de la sociedad civil como ser la Asociación Empresaria de Funes no han apoyado la captación de plusvalías completamente, fundamentando que esta política incrementa los costos y/o impuestos a las inversiones. Al respecto, el titular Nocera dice que la plusvalía forma parte de la burocracia y estructura de costos generando que pocos empresarios tengan estructuras para poder soportar los tiempos y las demoras. No puede quedar supeditado a la extorsión política, a que, si no me das esto o no lo haces de esta manera, no te apruebo el proyecto o la habilitación (Di Giuseppe, 2020, p.1). También reclamó que se informe cuánto dinero se va a recaudar, por qué y en qué se gasta, con el fin de mostrar el financiamiento de los empresarios en las obras públicas de la ciudad.

En contraste, otros empresarios, han mostrado una disposición favorable, siempre que se reconozcan las diferencias entre los tipos de desarrollos. Rozín del hotel Sol de Funes expresa en Di Giuseppe (2020) que: “debería haber distintas plusvalías porque no son iguales los desarrollos, no es lo mismo un loteo que un hotel, yo tengo que terminar el hotel para empezar a producir, eso no quiere decir que la Municipalidad no reciba un beneficio, pero en el mientras tanto la inversión no puede ser atrasada” (p.1).

Finalmente, a principios del año 2024, el debate sobre el uso de los fondos obtenidos de las plusvalías se intensificó con la presentación de un nuevo proyecto por parte del actual Intendente. La propuesta sugiere modificar la Ordenanza para ampliar su aplicación, de manera que los fondos obtenidos no solo se destinen a obras públicas, sino que también una parte se asigne a gastos corrientes como salarios y servicios. Esta modificación ha generado opiniones encontradas, ya que podría desviar recursos de proyectos de infraestructura específicos hacia necesidades operativas generales del municipio, alterando la planificación y priorización de las inversiones.

En Roldán, la captación de plusvalías ha sido menos significativa debido a la menor inversión y a la posterior sanción normativa. La mayoría de las obras públicas de la ciudad han podido realizarse mediante la financiación proveniente de la tasa por contribuciones por mejoras o las participaciones de la provincia y la Nación. No obstante, se está comenzando a implementar un sistema de captación de plusvalías que se negocia individualmente con cada desarrollador, enfocándose en proyectos de infraestructura como pavimentación y desagües pluviales, entre otros. Estas inversiones han sido especialmente valiosas en ciertos barrios para abordar problemas relacionados con las inundaciones y mejorar la gestión hídrica en la ciudad.

Asimismo, el nuevo intendente considera el ingreso de plusvalías como la solución al déficit de infraestructuras y equipamientos de la ciudad. Es por ello, que está promoviendo la modalidad de barrio cerrado, un enfoque que ha generado un intenso debate en los ámbitos político, empresarial y comunitario.

Entre las razones argumenta que podría evitar la proliferación de mayores espacios en el dominio público, lo que atenta contra la prestación de infraestructuras básicas, pudiéndose lograr mayores plusvalías por mayor valorización del suelo, de barrio abierto a cerrado, uso rural a urbano, con el fin de trasladarla a obras e ir cubriendo planificadamente el pasivo de infraestructura de la ciudad. (Maggi, 2024, p. 2).

Si bien no se ha reglamentado, este enfoque ha generado preocupaciones sobre la accesibilidad y la equidad en el desarrollo urbano, cambiando claramente la visión del Plan Estratégico Urbano Territorial vigente. La promoción de barrios cerrados podría acentuar la segmentación socioespacial, excluyendo a sectores de menores ingresos al concentrar recursos en áreas de alto valor, intensificando la desigualdad y limitando el acceso a infraestructuras y servicios básicos, fragmentando el tejido urbano y dificultando la cohesión social.

CONCLUSIONES

En las ciudades latinoamericanas, la falta de recursos económicos propios limita la capacidad de los gobiernos locales para mantener y gestionar adecuadamente sus infraestructuras y equipamientos públicos. Es por ello que la captación de plusvalías urbanas se presenta como una herramienta con gran potencial redistributivo. No solo puede ampliar la infraestructura pública y aumentar la oferta de vivienda social, sino que promueve una mayor equidad en el acceso a los recursos urbanos.

En el Área Metropolitana de Rosario, particularmente en el corredor noroeste, se han iniciado recientemente mecanismos para la captación de plusvalías en dos localidades pequeñas que experimentan un notable crecimiento urbano, incrementando los recursos municipales. Estas iniciativas, en general, han sido bien recibidas por los diversos actores implicados.

A pesar de que la captación de plusvalías ha impulsado la expansión de obras públicas y equipamiento urbano, el crecimiento de áreas cerradas, especialmente en Funes, plantea preocupaciones sobre la segregación socioespacial y el acceso equitativo a recursos. Por tanto, es crucial que los gobiernos gestionen este proceso de urbanización de manera integral, estableciendo mecanismos para el acceso a la tierra y la vivienda para todos, a fin de equilibrar el crecimiento urbano con la equidad social.

Además del aumento en los ingresos municipales provenientes de las plusvalías, se observa una ampliación en el número de nuevas cuentas municipales que pagan una tasa urbana, en vez de una tasa rural. El cambio es altamente positivo, ya que contribuye a fortalecer las finanzas municipales y facilita la inversión en proyectos e infraestructuras comunitarios.

La Ordenanza N° 1213/19, y su actualización mediante la Ordenanza N° 1398/21 en Funes, define con claridad los montos a pagar por contribuciones en función de tres aspectos principales: el cambio en el uso del suelo, la modificación de zonas para fraccionamientos en áreas que no estaban permitidas o de menor intensidad de uso, y el incremento en las superficies de edificación. Los fondos recaudados se destinan explícitamente a infraestructuras y equipamientos urbanos, buscando garantizar que los recursos sean invertidos directamente en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. No obstante, ha surgido un debate sobre si estos fondos deberían también ser utilizados para gastos generales del municipio, como salarios y otros costos operativos. Algunos sectores argumentan que destinar los recursos a fondos generales podría diluir el impacto específico de las plusvalías en el desarrollo urbano y en la inversión en infraestructura crítica. La preocupación radica en que, al utilizar los fondos para gastos generales, se podría reducir la capacidad de financiar proyectos específicos y planificados, afectando negativamente la transparencia y la eficacia del uso de estos recursos. Asimismo, algunos empresarios exigen hacer más visible la contribución de ellos en la gestión pública, dada su participación en la mayoría de las obras de la ciudad.

Por su parte, la Ordenanza N° 1097/20 del Plan Estratégico Urbano Territorial de Roldán adopta un enfoque más flexible. En lugar de establecer un monto fijo, determina que la contribución no podrá ser inferior al 10% del plusvalor inmobiliario que se produzca, sin especificar un monto exacto quedando sujeto a cada proyecto. Esta plasticidad permite ajustar la contribución en función de las necesidades económicas y de infraestructura de la ciudad. En Roldán, los fondos provenientes de las plusvalías se destinan a completar la infraestructura urbana, satisfacer la demanda de vivienda social, y establecer un banco de tierras. Este último es una herramienta estratégica que puede ayudar a gestionar el desarrollo urbano de manera más equitativa y sostenible, permitiendo la planificación y distribución de terrenos de manera que beneficie a la comunidad en su conjunto.

En suma, el debate sobre la implementación y asignación de las plusvalías urbanas es multifacético e involucra aspectos críticos como la equidad, la transparencia y la eficacia en la utilización de los recursos. Para maximizar el impacto positivo de estos fondos, es esencial adoptar un enfoque que combine el desarrollo económico con principios de justicia social, garantizando que los recursos generados se inviertan de manera que mejoren realmente la calidad de vida de todos los ciudadanos.

RECOMENDACIONES

A partir del análisis realizado se busca optimizar el uso de los recursos generados por las plusvalías urbanas y asegurar un impacto positivo y equitativo del instrumento para toda la comunidad. Para ello se detallan las siguientes recomendaciones:

1. Destinar Fondos específicos a infraestructura y equipamientos urbanos:

Es fundamental que los fondos recaudados de las plusvalías se mantengan destinados exclusivamente a proyectos de equipamientos e infraestructuras urbanas, tal como lo estipula la Ordenanza N° 1.213/19 en Funes y Ordenanza N° 1097/20 en Roldán. Esto asegura que los recursos sean utilizados de manera efectiva para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y evita que se diluyan en gastos generales del municipio.

2. Sistema de supervisión y auditoría regular de los fondos:

Para asegurar la transparencia y eficacia en la utilización de los recursos provenientes de las plusvalías, se recomienda establecer un sistema de supervisión y auditoría periódica. Este sistema debe incluir la revisión de los informes financieros, la evaluación de la ejecución de los proyectos, y la verificación de que los fondos se destinen de acuerdo con los objetivos y criterios establecidos en las normativas vigentes. La auditoría debe ser realizada por una entidad independiente para garantizar la imparcialidad y fomentar la confianza pública en la gestión.

3. Garantizar el acceso a la vivienda en la planificación urbana:

Se debe implementar una planificación urbana que contemple el acceso equitativo a la tierra y la vivienda. Dado el riesgo de segregación socioespacial mencionado, es crucial que los nuevos desarrollos no solo se centren en áreas exclusivas, sino que también incluyan opciones accesibles para diferentes sectores de la población. Esto puede lograrse mediante políticas que promuevan la mezcla de usos y la integración de áreas residenciales con servicios y equipamientos comunitarios.

4. Fortalecer la participación de empresarios en la gestión pública:

Dado que los empresarios contribuyen significativamente a las obras públicas, es recomendable establecer mecanismos más visibles y efectivos para su participación en la gestión y supervisión de estos proyectos. Esto podría incluir la creación de comités de consulta o la publicación de informes detallados sobre el uso de los fondos y el impacto de las inversiones.

5. Implementar un enfoque integral en la urbanización

Los gobiernos locales y provinciales deben adoptar un enfoque integral que considere aspectos económicos, sociales y ambientales en el proceso de urbanización. Esto incluye desarrollar estrategias que promuevan un crecimiento equilibrado, evitando la concentración de áreas exclusivas y fomentando la equidad en el acceso a recursos y oportunidades. La planificación estratégica debe incluir consultas con las comunidades afectadas para asegurar que el desarrollo sea sostenible y equitativo.

Referencias

- Barenboim, C. A. (2014). *Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial: Rosario y su Periferia*. Editorial UNR.
- Barenboim, C. A. (19 de abril de 2023). *Conflictos en los usos de suelo del Área Metropolitana Rosario: Desarrollo residencial del corredor noroeste*. [Presentación en conferencia]. Desafíos Metropolitanos de Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina. <https://www.youtube.com/watch?v=pvquUvm6IRY>
- Clichevsky, N. (2001). 1. La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social? En Smolka, M y Furtado, F. (Editores). *Recuperación de plusvalías en América Latina* (pp. 1 – 36). Eurelibros. <https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/recuperacion-de-plusvalias-en-america-latina-full.pdf>
- Consejo Municipal de Funes. (2019). *Ordenanza N° 1.213 de contribución de mejoras / mejor aprovechamiento urbanístico*. Municipalidad de Funes.
- Consejo Municipal de Funes. (2021). *Ordenanza N° 1.398 de actualización de contribución de mejoras / mejor aprovechamiento urbanístico*. Municipalidad de Funes.
- Consejo Municipal de Funes (1985). *Plan Regulador Ordenanza N° 288 y sus modificaciones Ordenanzas N° 027, 225, 564, 547, 538, 259 y 617*. Municipalidad de Funes.
- Consejo Municipal de Roldán. (2020). *Ordenanza N° 1.097 del Plan Estratégico Urbano Territorial de Roldán*. Municipalidad de Roldán.
- Di Giuseppe, L. (13 de diciembre de 2020). Desarrollos y plusvalía: el puñal de la política que dividió a los empresarios. *InfoFunes*. <https://infofunes.com.ar/noticias/desarrollos-y-plusvalia-el-punal-de-la-politica-que-dividio-a-los-empresarios>
- Ente de Coordinación Metropolitana (2014). El área metropolitana de Rosario: Directrices de ordenamiento territorial. Cuaderno 3. Ente de Coordinación Metropolitana. <https://drive.google.com/file/d/1bJgs3iNEgCCCguiAolAEyvaFg5AvhQXn/view>
- El Occidental. (11 de mayo de 2022). Cuentas Públicas. Entre 2019 y 2021 ingresaron al municipio de Funes casi 15 millones de dólares en concepto de Plusvalía afectada a obra pública. *El Occidental*. <https://eloccidental.com.ar/negocios/grandes-desarrollos/11/05/2022/entre-2019-y-2021-ingresaron-al-municipio-de-funes-casi-15-millones-de-dolares-en-concepto-de-plusvalia-afectada-a-obra-publica/#:~:text=CUENTAS%20P%C3%9ABLICAS-,Entre%202019%20y%202021%20ingresaron%20al%20municipio%20de%20Funes%20casi,3%2C6%20millones%20de%20d%C3%B3lares.>
- Feld, N. (2021). Actores y procesos en los convenios urbanísticos para Puerto Norte en Rosario. Notas sobre lo público y lo privado. *Cuaderno Urbano*, 31 (31), 9-34. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/5777/7321>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Editorial Akal.
- Jaramillo, S. (2010). *Hacia una teoría de la renta de suelo urbano*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económicos. Ediciones Uniandes.
- Maggi, N. (25 de febrero 2024). Boom en Roldán: desde 2010, la ciudad triplicó su población. *La Capital*. <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impres/boom-roldan-2010-la-ciudad-triplico-su-poblacion-n10119821.html>

- Morales Schechinger, C. (2005). El impuesto inmobiliario como fuente de ingresos y su capacidad de contribuir a la regulación del uso del suelo. En: Basualdo, J. L. (Editor). *Manejo de suelo urbano. Posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes* (pp. 1 – 18). Instituto de Vivienda de Corrientes.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/529/5295210005/5295210005.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Cintia Ariana Barenboim

**Nuevos instrumentos de captación de plusvalías:
Experiencias en el corredor noroeste del Área
Metropolitana Rosario**

**New instruments for capital gains capture: Experiences in
the northwest corridor of the Rosario Metropolitan Area**

Revista Arquitectura +

vol. 9, núm. 18, p. 55 - 72, 2024

Universidad Nacional de Ingeniería, Nicaragua
rvarqui.mas@farq.uni.edu.ni

ISSN-E: 2518-2943

DOI: <https://doi.org/10.5377/arquitectura.v9i18.19023>